



Medietilsynet
NORWEGIAN MEDIA AUTHORITY

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Vår ref.: 15/898-2/LEK

Deres ref.:

Dato: 14.03.2016

Høringsuttalelse fra Medietilsynet - forslag til endringer i lov og forskrift om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

Medietilsynet viser til Kulturdepartementets høringsnotat av 15. desember 2015 med forslag til endringer i kringkastingsloven¹ og kringkastingsforskriften². Endringsforslagene gjelder bestemmelser om reklame og sponning.

Medietilsynet vil i denne uttalelsen gi sine synspunkter og merknader til departementets endringsforslag. Disse er knyttet fortløpende opp mot fremstillingen i høringsnotatet.

1. Prinsipielle vurderinger

Medietilsynet ønsker innledningsvis å peke på at regjeringen har nedsatt et utvalg (Mediemangfoldsutvalget) som skal utrede hvordan økonomiske virkemidler på medieområdet best kan innrettes for å stimulere til mediemangfold. Departementets forslag til endringer i kringkastingsloven og -forskriften har som formål å bedre konkurranseevnen og finansieringsmulighetene til norske kringkastere. Forslaget reiser også enkelte prinsipielle spørsmål om skille mellom redaksjonelt og kommersielt innhold.

Medietilsynet vil anta at det i utgangspunktet kunne være hensiktsmessig om departementets forslag om liberalisering av reklame- og sponsoreglene også blir vurdert i sammenheng med de vurderingene Mediemangfoldsutvalget vil komme med når det gjelder virkemidler for å sikre mediemangfold.

I det videre følger Medietilsynets merknader til høringsnotatet.

Departementet innleder under pkt. 3 med at kanaler som sender fra land med et mer liberalt kringkastingsregelverk, har en konkurransefordel i forhold til de som sender fra Norge. Videre fremgår det i høringsnotatet at endringer i mediemarkedet vil kunne innebære at norsk innhold mister oppslutning. Departementet påpeker derfor at det er grunn til å sørge for gode rammevilkår som kan bidra til å opprettholde et mangfold av norske kringkastere i fremtiden.

Medietilsynet er enig i at dette er viktige hensyn. Samtidig mener tilsynet at slike hensyn må balanseres mot hensynet til å ivareta seernes interesser og de formål som ligger bak reklame- og sponsoregelverket. Seerne er i dag utsatt for et økende kommersielt trykk og reklamen kan

¹ Lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

² Forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

av mange oppleves som en forstyrrelse av seeropplevelsen. Endringene som foreslås innebærer en oppmykning av separasjonsprinsippet. Dette fører til at kommersielle budskap oftere vil komme tettere på det redaksjonelle innholdet.

Medietilsynet er opptatt av å sikre at publikum får tilgang til redaksjonelt innhold som er uavhengig av kommersielle interesser. Tilsynet mener derfor det er viktig i størst mulig grad å opprettholde et prinsipp om at kommersielt og redaksjonelt innhold skal holdes adskilt.

For øvrig er det etter Medietilsynets syn avgjørende at dersom reklame- og sponseregulverket skal liberaliseres, så må regelverket utformes på en tydelig måte. Dette vil føre til at det vil bli enklere for aktørene å etterleve regelverket, samt at det vil bli enklere for myndighetene å håndheve det.

Medietilsynets innspill til høringen er derfor i hovedsak knyttet til områder der vi mener det er fare for at skillet mellom redaksjonelt og kommersielt innhold blir uklart, der det må gis klare føringer for aktørene, og der hvor vi ser at endringene kan føre til håndhevingsmessige utfordringer.

2. Reklame på delt skjerm

Under avsnittet om *reklame på delt skjerm* på side 6 i høringsnotatet foreslår departementet to alternative løsninger når det gjelder muligheten for å ha reklame på delt skjerm. Det ene forslaget åpner for reklame på delt skjerm i direktesendinger fra begivenheter som foregår uten opphold. Det andre forslaget tillater reklame på delt skjerm under alle direktesendinger. Departementet ber om høringsinstansenes syn på de to forslagene. For øvrig foreslår departementet at kringkasterne kan sende egenreklame på delt skjerm i alle programkategorier.

Medietilsynet vil innledningsvis peke på at utvikling av reklame på delt skjerm er en ny reklameteknikk som innebærer en oppmykning av separasjonsprinsippet i kringkastingsloven. Dette vil føre til at det kommersielle kommer tettere på det redaksjonelle innholdet. Som departementet også peker på kan det ikke utelukkes at forslagene om bruk av nye reklameteknikker kan innebære at publikums faktiske og/eller opplevde reklameeksponering øker.

Etter Medietilsynets vurdering bør muligheten for å ta i bruk reklame på delt skjerm i første omgang begrenses til å gjelde sportsbegivenheter som foregår uten opphold, og fullstendige, uendrede repriser av disse sendingene. Det er først og fremst i sportssendingene det kan være viktig for publikum å følge løpende med i handlingen uten at sendingen avbrytes med reklame. En eventuell utvidelse av anvendelsesområdet kan vurderes på et senere tidspunkt når aktørene og publikum har fått mer erfaring med denne formen for utvikling av reklame. For øvrig støtter Medietilsynet departementets forslag om at reklame på delt skjerm også tillates i repriser av sendinger der slik reklame tillates.

Dersom departementet velger en annen løsning for anvendelsesområdet for bruk av delt skjerm, mener Medietilsynet at bruk av delt skjerm bør begrenses til de sendingene som omtales i alternativ 1 i forslaget til ny § 3-7 a.

Medietilsynet vil for øvrig bemerke at det i ordlyden i alternativ 1 til forslaget til ny 3-7 a ikke fremgår at bestemmelsen skal gjelde for direktesendinger, men tilsynet legger til grunn at det kun er slike sendinger bestemmelsen skal gjelde for. Dette kan med fordel presiseres i bestemmelsen. Videre peker tilsynet også på at repriser ikke er nevnt i dette alternativet i motsetning til i alternativ 2. Tilsynet kan ikke se det skal være noen grunn til å behandle reprisepørsmålet forskjellig i alternativ 1 og 2, og legger til grunn at departementet har ment at det skal være anledning til å benytte reklame på delt skjerm i repriser, også i alternativ 1.

Medietilsynet støtter departementets forslag om at reklame på delt skjerm må holdes klart adskilt fra øvrig innhold i skjermbildet og at reklame på delt skjerm skal identifiseres som reklame på en tydelig måte. Medietilsynet mener imidlertid at det bør forskriftsfestes nærmere hvilke krav som bør stilles til reklamemerkningen. Tilsynet foreslår som et minimumskrav at ordet «reklame» visuelt vises på reklamedelen av skjermen ved begynnelsen av reklameavviklingen. For ytterligere å understreke at det avvikles reklame, slik at publikum ikke er i tvil om hva som sendes, bør det etter Medietilsynets oppfatning også stilles krav i forskriften om at reklamedelen skal være dominerende i skjermbildet. Med «dominerende» mener tilsynet minst halvparten av skjermbildet. På denne bakgrunn foreslår Medietilsynet følgende forskriftsbestemmelse:

§ 3-7 a Reklame på delt skjerm i fjernsyn

Reklame på delt skjerm er tillatt i sendinger fra *sportsbegivenheter* som foregår uten opphold og i *repriser av slike sendinger*.

Egenreklame på delt skjerm er tillatt i alle programkategorier.

Med reklame på delt skjerm menes sending av reklame samtidig med visning av et program.

Reklame som vises på delt skjerm skal holdes klart adskilt fra øvrig innhold i skjermbildet. *Reklamedelen skal dekke minst halvparten av skjermbildet.*

Reklame på delt skjerm skal identifiseres som reklame på en tydelig og *nøytral* måte ved begynnelsen av reklameavviklingen.

Medietilsynet forstår ordlyden i forslaget til nytt siste punktum i kringkastingsloven § 3-2 første ledd slik at det, ved atskillelse av reklame og program, ikke stilles krav om at det i tillegg til delt skjerm og/eller virtuelle virkemidler må foreligge et lyd og bildesignal.

3. Virtuell reklame

Under avsnittet *virtuell reklame* på side 6 i høringsnotatet, redegjør departementet nærmere for denne type ny reklameteknikk.

Departementet foreslår at det åpnes for å vise virtuell reklame kun i sportsbegivenheter. Med dette menes sending fra selve sportsbegivenheten. Dette betyr at det ikke vil være tillatt med virtuell reklame i for eksempel sportsnyheter eller andre typer sportsprogrammer.

Departementet foreslår videre at virtuell reklame ikke bør være mer fremtredende enn den reklamen som er på stedet og at seerne på egnet måte skal opplyses om at programmet inneholder virtuell reklame før og etter programmet.

Medietilsynet vil peke på at også denne formen for reklameavvikling vil innebære en oppmykning av separasjonsprinsippet. Et viktig hensyn å ivareta ved innføring av virtuell reklame vil etter tilsynets vurdering derfor være at publikum i minst mulig grad skal eksponeres for økt kommersielt trykk. Et annet hensyn er at publikum skal gjøres oppmerksom på at programmet inneholder virtuell reklame.

Medietilsynet er enig med departementet i at bruken av virtuell reklame bør begrenses til å gjelde sendinger fra sportsbegivenheter, og kun fra gjennomføringen av selve begivenheten/konkurransen.

Det som ikke framgår av departementets forslag er hvorvidt den virtuelle reklamen fra sendingen fra begivenheten kan beholdes i kortere utdrag som sendes i opptak.

Dersom det skal tillates å beholde virtuell reklame i kortere utdrag, er det viktigste hensynet etter Medietilsynets vurdering å sikre at det totale reklametrykket ikke øker som følge av dette. Tilsynet mener derfor at aktørene selv bør kunne velge om virtuell reklame som er innsatt i sendingen, skal beholdes i utdrag, forutsatt at slik reklame medregnes i tillatt reklametid på maksimalt 12 minutter per time, og merkes som virtuell reklame.

Tilsynet mener at det kun skal tillates å plassere virtuell reklame på flater hvor det fra før er fysisk reklame. Slik unngås det at reklamearealet økes i forhold til det som er tilfelle på stedet hvor begivenheten sendes. Ordet «normalt» i departementets forslag til forskriftstekst bør byttes ut med ordet «faktisk».

Medietilsynet peker på at ordlyden i denne bestemmelsen kan tolkes slik at det også vil være tillatt med virtuell reklame på utøvere, båter, biler, ski etc., og ikke bare på stillestående strukturer/flater.

Det vil som nevnt ovenfor kunne være vanskelig for tilsynsmyndigheten ved kontroll å identifisere hva som er fysisk reklame på stedet, og hva som er virtuell reklame. Dersom virtuell reklame skal innføres, er det en forutsetning for tilsynets håndheving av volumreglene at kringkasterne har egne systemer for å registrere varighet.

Medietilsynet vil også påpeke at det kan oppstå utfordringer med å føre tilsyn med sendinger fra utlandet. Sportssendinger blir ofte sendt til flere land, og teknologien åpner for at forskjellig virtuell reklame enkelt kan legges inn for hvert enkelt mottakerland. Dersom en sending av en sportsbegivenhet i utlandet inneholder virtuell reklame i en «versjon» med en norsk annonsør, kan det bli vanskelig for tilsynsmyndigheten å dokumentere avtaler som er inngått mellom partene. En norsk annonsør kan for eksempel kjøpe virtuell reklame direkte av den utenlandske kringkasteren som produserer sendingen, som så legger inn reklamen i den signalstrømmen som går til den norske kringkasteren. Et slikt opplegg kan muligens gjøres uten den norske kringkasterens viten, og uten at denne er avtalepart eller mottar godtgjøring fra annonsør. Medietilsynet antar det kan være hensiktsmessig at departementet vurderer slike og lignende tilfeller i det videre lovarbeidet.

Når det gjelder krav til identifisering av programmer som inneholder virtuell reklame, er Medietilsynet enig med departementet i at det må opplyses om dette på en tydelig måte. Medietilsynets erfaring med identifikasjon av programmer som inneholder produktplassering, viser imidlertid at det grunn til å anta at publikums kjennskap til og kunnskap om virtuell reklame, er begrenset. En av Medietilsynets oppgaver er å bidra til å øke publikums mediekompetanse. Dette innebærer etter Medietilsynets vurdering blant annet at seerne bør få god informasjon når de utsettes for kommersielle budskap i sammenhenger der de ikke selv har oppsøkt reklamen, slik at oppmerksomheten og den kritiske sansen skjerpes. Det kan imidlertid bli krevende å enes med bransjen om en måte å identifisere denne type programmer på, dersom det ikke er gitt klare føringer i regelverket. For å sikre at seerne blir tilstrekkelig opplyst om at sendingen inneholder virtuell reklame, mener Medietilsynet at identifiseringen bør skje i nær tilknytning til selve begivenheten og ikke til programmet. Tilsynet foreslår derfor at identifiseringen plasseres ved begynnelse og slutt av selve begivenheten, samt ved reklameavbrudd og andre avbrudd.

Videre foreslås det at departementet gir en hjemmel til i forskrift å utforme identifiseringen; herunder størrelse, utseende, varighet og om aktørene eventuelt skal pålegges å informere om hva virtuell reklame er. Det kan for eksempel gjøres ved bruk av en plakat med en kort beskrivelse av hva begrepet innebærer i forkant av begivenheten, eventuelt også med en henvisning til aktørens nettsted for mer informasjon. På et senere tidspunkt, når begrepet er blitt mer kjent, kan det vurderes å myke opp dette kravet. Det foreslås videre at det er Medietilsynet som gis hjemmel til å utforme reglene.

På denne bakgrunn foreslår Medietilsynet følgende forslag til ny § 3-7 b:

§ 3-7 b Virtuell reklame i fjernsyn

Virtuell reklame er kun tillatt i fjernsynssendinger fra idrettsbegivenheter.
Med virtuell reklame menes reklame som på elektronisk vis settes inn i bildet på strukturer eller flater hvor det faktisk er reklame på stedet begivenheten sendes fra.

Virtuell reklame skal ikke være mer fremtredende enn den reklame som normalt forekommer på stedet begivenheten sendes fra.

Programmer som inneholder virtuell reklame identifiseres på en tydelig og nøytral måte ved begynnelsen og slutten av *begivenheten*, samt når *begivenheten* fortsetter etter et *avbrudd*.

Medietilsynet kan i forskrift fastsette nærmere regler om identifiseringen av programmer med virtuell reklame.

4. Reklameavbruddsreglene

Departementet foreslår en forenkling av reklameavbruddsreglene. Dersom endringsforslaget blir vedtatt vil kun følgende programkategorier være underlagt begrensninger:

- Spillefilm/fjernsynsfilm/nyhetsprogram: ett avbrudd for hver programsatte 30 minutters periode.
- Barneprogram, gudstjenester: ingen avbrudd tillatt.

Fiksjonsbaserte serier, aktualitetsprogrammer, debattprogram og dokumentarprogram kan fritt avbrytes med reklame. Dette er programkategorier hvor det i dag er regler for når man kan avbryte programmet. Hvor hyppig reklameavbruddene kommer i et program vil heller ikke være underlagt noen begrensning. Den generelle bestemmelsen i forskriften § 3-7 annet ledd om å ta hensyn til programmets verdi og integritet, naturlige opphold, varighet og art, er imidlertid beholdt.

Departementet begrunner forslaget med at de norske reklameavbruddsreglene gjennomgående er strengere og mer detaljerte enn minimumsreglene som følger av AMT-direktivet. Departementet legger derfor til grunn at en forenkling av reklameavbruddsreglene kan ha flere positive effekter for norske kringkasteres konkurranseevne.

Medietilsynet har ikke innvendinger mot departementets forslag i pkt. 4.3 om endringer i reklameavbruddsreglene, utover følgende merknader:

Medietilsynet vil påpeke at endringene som departementet foreslår innebærer at tilsynet i vurderingen av plasseringen av reklameavbrudd, i større grad enn før vil måtte ta utgangspunkt i kringkastingsforskriften § 3-7 annet ledd. Denne bestemmelsen er av overordnet karakter og uttrykker et ønsket formål rundt reklameavbrudd. Den gir liten anvisning på praktiske kriterier som aktørene og tilsynsmyndigheten kan legge vekt på. Medietilsynet ber derfor departementet konkretisere nærmere hva som ligger i disse begrepene.

5. Identifikasjon av sponsor i program og programtrailere

Departementet foreslår at regelverket skal endres til å tillate at opplysninger om sponsor kan gis i programmet, herunder før og etter sponsede enkeltinnslag i et program, eller i egenreklame for et sponset program. Det vises til at de fleste land tillater presentasjon av sponsor i program eller programtrailere. Departementet anfører videre at en slik adgang vil kunne gjøre norske kringkastere mer attraktive for sponsorer, og fjerne konkurranseulempen som norske kringkastere møter fra utenlandske kringkastere. Departementet presiserer at adgangen til å identifisere sponsor i program, i enkeltinnslag eller i programtrailere skal skje i tråd med øvrig regelverk og praksis for sponning. For å unngå overdreven eksponering av sponsor i programmer eller programtrailere mener departementet at eksisterende bestemmelse om varighet i kringkastingsforskriften § 3-10 fjerde ledd bør opprettholdes.

Medietilsynet ser argumentet med at flere andre europeiske land tillater identifisering av sponsor i program. Tilsynet vil imidlertid peke på at hovedformålet bak reglene om sponsoridentifikasjon er å gjøre seerne oppmerksomme på at eksterne aktører har bidratt økonomisk til en produksjon eller sending av et program. Reguleringen må derfor utformes slik at dette formålet ivaretas på en god måte.

Når det gjelder departementets forslag, er det Medietilsynets oppfatning at sponning av enkeltinnslag i program bør drøftes nærmere i lys av bestemmelsen om identifiseringens varighet i kringkastingsforskriften § 3-10 fjerde ledd. Bestemmelsen lyder:

Identifisering av den enkelte sponsor kan totalt vare i inntil 10 sekunder. Dersom et program har tre eller flere sponsorer, kan sponsoridentifiseringen totalt utgjøre 30 sekunder.

Medietilsynets praksis når det gjelder denne bestemmelsen er at begrepet «totalt» blir tolket som det totale antall sekunder sponsor identifiseres i løpet av et program. Eksempelvis innebærer dette at dersom en sponseplakat med én sponsor vises ved begynnelsen og slutten av et program, kan de to visningene til sammen være i maksimalt 10 sekunder.

Medietilsynet antar at det ved å åpne for sponning av enkeltinnslag vil være aktuelt for aktørene å inngå egne avtaler om slik sponning, også med andre aktører enn de som sponser selve programmet.

Slik Medietilsynet forstår varighetsregelen for sponsoridentifisering, vil dagens regler medføre at maksimumsgrensen for varigheten av sponsoridentifisering per program også vil omfatte identifisering av sponsor av enkeltinnslag i samme program.

I realiteten vil dette kunne innebære en betydelig innstramming når det gjelder tid som er til rådighet for å opplyse om sponsor av programmer. Det er i dag ingen nedre grense for varigheten av sponsoridentifisering, noe som kan føre til at det i praksis kan bli svært kort tid til identifisering av den enkelte sponsor, både av program og av enkeltinnslag. Medietilsynet mener det er uheldig dersom seerne ikke oppfatter hvem som har bidratt økonomisk til programmet eller enkeltinnslaget. Selv om det er kringkasternes ansvar å påse at sponsor identifiseres på en tydelig måte, mener tilsynet på nevnte bakgrunn at det bør vurderes egne regler for sponsoridentifisering av enkeltinnslag, for å sikre at det gis tilstrekkelig informasjon som kan oppfattes av seerne.

Det bør etter Medietilsynets vurdering også klargjøres hvordan sponsor kan identifiseres i programtrailere. I den sammenheng vil Medietilsynet peke på at det i en nylig prejudisiell avgjørelse fra EU-domstolen, sak C-314/14, uttales at AMT-direktivet³ artikkel 23 andre avsnitt skal forstås slik at sponsoridentifikasjoner som vises andre steder enn i det programmet som faktisk er sponset skal medregnes i den tillatte reklametiden på 20 prosent per klokke time.

³ Direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester

Artikkel 23 andre avsnitt angir forhold som ikke omfattes av regelen om beregning av reklametid i artikkel 23 første avsnitt.

Medietilsynet mener at departementet i det videre arbeidet med endringene bør presisere hvorvidt sponsoridentifikasjoner i programtrailere skal betraktes som reklame. Tilsynet antar departementets konklusjon på dette punktet vil få betydning for hvordan sponsoridentifikasjoner i programtrailere skal reguleres. Omfattes slik identifisering av volumreglene for reklame, er det Medietilsynets oppfatning at dette i tilstrekkelig grad vil hindre at sponsoridentifisering i programtrailere blir for dominerende. I motsatt fall foreslår tilsynet at det utformes en egen bestemmelse om at sponsoridentifikasjon i programtrailere skal være kort og underordnet og begrenses til for eksempel fem sekunder per trailervisning.

Dersom departementet kommer til at slik sponsoridentifikasjon er reklame, vil dette i tillegg til å inngå i beregningen av tillatt mengde reklametid etter kringkastingsforskriften § 3-1, få betydning for andre reklamebestemmelser, som for eksempel hvorvidt det vil være tillatt med sponsoridentifikasjoner i programtrailere på reklamefrie dager, jf. kringkastingsforskriften § 3-3.

6. Presentasjon av premier

Departementet viser til at den norske reguleringen av premiepresentasjoner er på samme nivå som andre land, og at det i utgangspunktet ikke er behov for å endre reglene for premiepresentasjoner. Departementet mener imidlertid at det er grunn til å vurdere om bestemmelsen i kringkastingsloven § 3-5 bør oppheves. Det vises til at en oppheving av § 3-5 ikke vil innebære noen realitetsendring av grensene for omfanget av premiepresentasjonen og giver av premien.

Medietilsynet er ikke enig i at denne bestemmelsen bør oppheves. Tilsynet mener at det vil medføre en realitetsforskjell sammenlignet med dagens situasjon. Det vises i denne sammenheng til at dette er en unntaksbestemmelse fra bestemmelsene om skjult reklame i § 3-3, samt § 3-4 tredje ledd om at kringkasters redaksjonelle integritet må opprettholdes fullt ut i sponsede program. Medietilsynet har hatt en strengere praksis i vurderingen etter §§ 3-3 og 3-4 enn etter § 3-5. En opphevelse av § 3-5 kan derfor medføre snevrere rammer for kringkasters premiepresentasjon.

Bestemmelsen angir i tillegg nærmere vurderingskriterier for utformingen av premiepresentasjon, noe som er nyttig under tilsynets vurdering av slike presentasjoner. Videre vil Medietilsynet påpeke at en oppheving av bestemmelsen vil føre til det ikke lenger vil være en særlig beskyttelse av barneprogrammer, jf. siste punktum i bestemmelsens første ledd.

Avslutningsvis vises det også til at landene som departementet viser til i notatet, har bestemmelser om premiepresentasjoner.

På denne bakgrunn mener Medietilsynet at § 3-5 bør bli stående. Dersom det er ønskelig med en liberalisering, kan dette eventuelt gjøres ved en endring i bestemmelsen, slik at det i tillegg til muntlig opplysning også blir tillatt med skriftlig opplysning om hvem som er giver.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at endringsforslagene vil innebære en forenkling av gjeldende regelverk. Videre legges det til grunn at forslagene vil ha positive økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige.

Medietilsynet vil påpeke at de foreslåtte endringene vil føre til at grensene for hva som er tillatt flyttes, slik at det er behov for avklaringer/informasjon og tilsyn med de nye grensene som settes. I denne sammenheng kan nevnes at reklame på delt skjerm og virtuell reklame er nye reklameteknikker; og spesielt i en overgangsperiode vil innføringen av dette kreve økt tilsynsaktivitet, herunder informasjon og veiledning.

Medietilsynet påpeker at endringene når det gjelder sponning i tilknytning til enkeltinnslag i et program og liberaliseringen av avbruddsreglene, medfører at tilsynet ved kontroll i større grad enn nå må gjennomgå hele programmet.

Det pekes også på at det vil måtte føres tilsyn med sponsoridentifisering i programtrailere.

Med hilsen

Tom Thoresen
direktør

Gudbrand Guthus
direktør for konsesjon og tilsyn

[Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke underskrift](#)